Auszüge
aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Göttingen
Jahrgang 1924.

Kritik des Entwurfs für eine Preußische Städteordnung.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Göttinger Universität.

Vorgelegt von

Karl Lampe,
Regierungsreferendar in Hannover.

Referent: Professor Dr. Hatschek.

Buchdruckerei des Stephansstifts, Hannover.

Die **Gründe für die Reform** des preußischen Städterechts sind einmal formaler Natur. Eine Vereinheitlichung des Rechts hat sich immer mehr als notwendig erwiesen, denn die geschichtliche Entwicklung Preußens hatte eine starke Zersplitterung des Städterechts in territorialer Hinsicht mit sich gebracht (gegenwärtig 9 geltende Städteordnungen!), zu der infolge zahlreicher, besonders seit der Staatsumwälzung von 1918 erlassener Ergänzungsbestimmungen, Übergangsgesetze und Notverordnungen eine Zerfaserung in sachlicher Beziehung hinzukam, die die praktische Anwendung sehr erschwerte. Zum andern kommen aber auch gewichtige materiell-rechtliche Gründe in Betracht; das geltende Städteverfassungsrecht muß mit den Grundsätzen der Demokratie in Einklang gebracht werden. Insbesondere hat die Reform die Aufgabe, die Bestimmungen über die städtische Verfassungsform, das Gemeindewahlrecht und die Staatsaufsicht an die republikanische Staatsform anzupassen. Vor allem bedürfen auch die Vorschriften wirtschaftlicher Art einer Umgestaltung, die dem modernen wirtschaftlichen Verkehr, zumal in der Nachkriegszeit, Rechnung trägt.

Das erste der vier Hauptprobleme, vor die der Entwurf für eine preußische Städteordnung gestellt wurde, ist die Verfassungsfrage, die man kurz dahin formulieren kann: **„Bürgermeister- oder Magistratsverfassung?"** Die Regierungsvorlage läßt beide Systeme zu. Das ist sehr wohl zu verstehen, da jedes von ihnen seine Vorteile und seine Schwächen hat. So stehen bei der Bürgermeisterverfassung straffere Zentralisation und größere geschäftliche Schlagfertigkeit, die sich namentlich in der Entscheidung über dringende wirtschaftliche Angelegenheiten (z. B. bei sofortigen Kohlenankäufen für das Gas- und Elektrizitätswerk) zeigt, ferner Einheitlichkeit der Verwaltung und gesteigerte Verantwortlichkeit des Bürgermeisters wie auch der Stadtverordneten einerseits der ausschlaggebenden Bedeutung der Persönlichkeit des Bürgermeisters und der einem Einzelbeamten oft mangelnden Gründlichkeit der Überlegung gegenüber. Ein Vorzug der Magistratsverfassung ist einmal die Tatsache, daß hier die Exekutive in den Händen eines Kollegiums liegt und somit das Wohl und Wehe der Stadt nicht in dem Maße von den Fähigkeiten einer einzelnen Person abhängt wie bei dem Bürgermeistersystem. Ferner bildet der Magistrat ein Beruhigungsmittel und hemmendes Gegengewicht für die Stadtverordnetenversammlung, in die sich gerade in der bewegten Gegenwart die Parteipolitik immer mehr eingeschlichen hat. Die Schattenseiten der Magistratsverfassung sind vor allem in der Schwerfälligkeit der Beratung und Beschlußfassung und den leicht aufkommenden Gefühl geringerer Verantwortlichkeit bei den Magistratsmitgliedern und den Stadtverordneten zu erblicken. Obwohl nach Vorstehendem beide Systeme als gleichwertig angesprochen werden dürfen, hat der Gesetzgeber in § 108 des Entwurfes der Bürgermeisterverfassung einen Vorzug zuerkannt. Das liegt in seiner Auffassung begründet, nach der das Einkammersystem den Grundsätzen der Demokratie besser entspricht als die Magistratsverfassung, worüber man allerdings auch anderer Meinung sein kann. Die Drews'sche Mischform für die Gemeindeverfassung, die einen Magistrat ohne eigenes Beschlußrecht, also als bloßes Werkzeug der Stadtverordnetenversammlung vorsieht, hat die Regierungsvorlage mit Recht abgelehnt.

Der Angelpunkt der **öffentlich-rechtlichen Stellung der Bürger** bildet das aktive und passive Gemeindewahlrecht, das seit der Verordnung vom 24./31. Januur 1919 in der Form des allgemeinen, gleichen, unmittelbarem und geheimen Verhältniswahlrechts (§ 21 Entw.) ausgeübt wird. Dieses System hat neben einigen äußerlichen vor allem zwei innere Vorzüge. Das Prinzip der Gleichheit aller Stimmen beseitigt die in dem früher in Preußen geltenden Dreiklassenwahlrecht enthaltene Unbilligkeit, daß die Stimmen der einzelnen Bürger ganz verschiedenes Gewicht besaßen, je nachdem der Wähler der ersten, zweiten oder dritten Steuerklasse angehörte. Der andere ebenso bedeutende Fortschritt, den das neue Gemeindewahlrecht bringt, ist der, daß das Proportionalwahlrecht eine Verteilung der vorhandenen Abgeordnetensitze auf alle bestehenden Parteien herbeiführt. Hier wird der Repräsentativgedanke nahezu verwirklicht, indem die Abweichung zwischen dem Willen der Bürgerschaft und dem der Stadtverordnetenversammlung fast ganz ausgeglichen werden. Leider ist der Entwurf auf halbem Wege stehen geblieben und hat so das Ziel den wahren Willen der Bürgerschaft in unverfälschter Form zu gewinnen, nicht ganz erreicht. Es fehlt nämlich in der Regierungsvorlage das Institut, das diese Aufgabe allein restlos zu erfüllen vermag: der Bürgerentscheid. Der Entwurf nennt als Ausdrucksmittel für diesen Willen nur die Gemeindewahlen und die verfassungsmäßig bestellten Organe (§ 18 Abs. 1).

Der **Freiheit der Selbstverwaltung** sind zwei Gegner erwachsen, die Staatsaufsicht und (in der Nachkriegszeit) die Zentralisationsbestrebungen des Reichs bezw. der Länder. Beide gilt es durch die neue Städteordnung in Fesseln zu legen.

In den letzten Jahren verrieten das Reich bezw. die Länder immer deutlicher eine gewisse Tendenz, reine Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden an sich zu ziehen, z. B. die Elektrizitäts- und Wohnungszwangswirtschaft, das Schulwesen, vor allem aber die Steuerhoheit. Andererseits wurden auf die Kommumalverbände neue Auftragsangelegenheiten abgewälzt. Beide Vorgänge stellen eine schwere Beeinträchtigung der Freiheit der Selbstverwaltung in sachlicher Beziehung dar. Der Entwurf wendet nun zwei Mittel zur Stärkung der bedrohten Selbstverwaltung an. Dekonzentration und Modernisierung der Selbstverwaltung mit Rücksicht auf die Bedürfnisse des wirtschaftlichen Verkehrs. Die erstere sucht er mit Geschick durch Ausbau der Verwaltungsausschüsse und Einführung der Bezirksämter zu erreichen; die in der Regierungsvorlage über die letzteren aufgestellten Grundsätze über die Wirtschaftsführung, die nach Möglichkeit auf Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung Bedacht nehmen, zeugen von dem sicheren Weitblick des neuzeitlichen Gesetzgebers.

Der alte Erbfeind der Selbstverwaltungsfreiheit ist die Staatsaufsicht. Sie ist zwar ein Übel für die Städte, aber ein notwendiges, denn der Staat muß eine Kontrolle darüber haben, ob die Gemeinden sich als Glieder in den ganzen Staatskörper einfügen und im Rahmen der Staatsgesetze ihre Pflichten erfüllen oder nicht. Es ist zu begrüßen, daß die neue Städteordnung als berufene Hüterin der Belange der Städte bemüht ist, die Staatsaufsicht auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Dieser Aufgabe sucht sie sich einmal dadurch zu entledigen, daß sie aus-

drücklich erklärt, die Staatsaufsicht umfasse nur die in ihrem X. Titel enthaltenen Befugnisse (§ 96), womit die Anmaßung weitergehender Rechte gesetzlich ausgeschlossen wird. Sodann befleißigt sich der Entwurf einer möglichst genauen inhaltlichen Fixierung und scharfen Umreißung der Grenzen der staatlichen Aufsichtsbefugnisse und bildet darüber hinaus ein sicher funktionierendes Rechtsschutzsystem aus. Schließlich darf als besonderer Fortschritt der Wegfall der positiven Genehmigung und der umstrittenen Beschwerde im Aufsichtswege, die nur noch als Rechtsmittel eine Übergangserscheinung sein soll (§ 95), nicht übersehen werden. Ganz allgemein kann man mit Befriedigung feststellen, daß die Regierungsvorlage auch bei der Regelung der Staatsaufsicht auf die Wahrung der Freiheit der Selbstverwaltung größtmögliche Rücksicht genommen hat.

Hat der Entwurf nach den vorstehenden Ausführungen einerseits die prinzipiellen Fragen des Städteverfassungsrechts in wahrhaft modernem Geiste mit Verständnis für die äußerst schwierigen Aufgaben der Gegenwart gelöst, so hat er andererseits bei der Regelung einiger Punkte eine weniger glückliche Hand bewiesen. Jedoch sind sie nur von untergeordneter Bedeutung. So dürfte z. B. die Gestaltung des aktiven und passiven Wahlrechts im einzelnen nicht ganz zweckmäßig ausgefallen sein, da die Voraussetzungen für seinen Besitz zu weitherzig sind. Bedenklich ist ferner die Vorschrift des § 87 Nr. 2 der Regierungsvorlage, nach der in Städten mit Bürgermeisterverfassung der Bürgermeister allein befugt ist, rechtliche Verpflichtungen der Stadt in mündlicher Form zu begründen. Auch daß die Nachprüfung von Feststellungsverfügungen der Anfsichtsbehörde auf die Rechtmäßigkeit der Verfügung beschränkt sein soll (§ 99 Abs. 2), ist m. E. unangebracht, denn gerade die Frage, was unter „geordnetem Gang der Verwaltung der Stadt" zu verstehen sei, ist doch meistens eine Zweckmäßigkeitsfrage.

Von solchen minder wichtigen Einzelheiten abgesehen, muß der Entwurf als der wohlgelungene erste Schritt auf dem Wege zu der geplanten kommunalen Verwaltungsreform in Preußen bezeichnet werden, dem hoffentlich die neue Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung in ebenso glücklicher Lösung bald folgen werden.